



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

21.464

**Iniziativa parlamentare**  
**Adeguare l'articolo 276 CP e l'articolo 98 CPM alla realtà**  
**attuale al fine di rafforzare la libertà di espressione**

**Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli**  
**Stati**

del 19 febbraio 2026

## Compendio

***L'articolo 276 del Codice penale punisce la provocazione e l'incitamento alla violazione degli obblighi militari. Il progetto preliminare ha lo scopo di ridurre la limitazione della libertà di espressione prevista da questa disposizione, rinunciando in futuro a punire la semplice provocazione pubblica alla disobbedienza.***

### ***Situazione iniziale***

*È considerata provocazione qualsiasi dichiarazione pubblica che faccia esplicito riferimento a una violazione degli obblighi militari. Il reato in questione si perfeziona istantaneamente con il compimento dell'atto e ciò prescinde dall'effettiva violazione degli obblighi militari da parte del destinatario o dalla consapevolezza dello stesso circa l'avvenuta provocazione. L'articolo 276 del Codice penale incide dunque fortemente sulla libertà di espressione. L'applicazione di tale norma resta, tuttavia, subordinata al principio di proporzionalità. La pronuncia di una condanna è dunque esclusa quando la libertà di espressione dell'imputato è limitata in modo sproporzionato. Ciononostante, permane la possibilità che venga avviato un procedimento penale per aver espresso un'opinione e che questo procedimento finisca con un'assoluzione. Tale eventualità può mettere a repentaglio la libertà di espressione, in quanto le persone potrebbero essere dissuase dall'esprimere la propria opinione per paura di un procedimento penale.*

### ***Contenuto del progetto***

*La Commissione propone l'abrogazione dell'articolo 276 numero 1 primo comma del Codice penale al fine di consentire ai civili, in tempo di pace, di provocare alla violazione degli obblighi militari senza il timore di incorrere in un procedimento penale. Tale facoltà dovrebbe essere garantita così come per la provocazione alla violazione di altri obblighi nei confronti dello Stato, quale, ad esempio, il pagamento delle imposte*

# Rapporto

## 1 Genesi

### 1.1 Iniziativa parlamentare

Il 17 giugno 2021 il consigliere agli Stati Mathias Zopfi ha depositato l'iniziativa parlamentare 21.464 dal tenore seguente:

*«L'articolo 276 numero 1 del Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0) è modificato come segue:*

*Chiunque incita una persona obbligata al servizio militare alla disobbedienza agli ordini militari, alla violazione dei doveri di servizio, al rifiuto del servizio o alla diserzione è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria.*

*L'articolo 98 numero 1 della Codice penale militare del 13 giugno 1927 (RS 321.0) è modificato come segue:*

*Chiunque incita una persona obbligata al servizio militare alla disobbedienza agli ordini militari, alla violazione dei doveri di servizio, al rifiuto del servizio o alla diserzione è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria.»*

L'autore dell'iniziativa ha giustificato la necessità della modifica sostenendo che, rispetto alla sensibilità attuale, le disposizioni del Codice penale (CP) e del Codice penale militare (CPM) limitano la libertà di espressione in modo sproporzionato e, pertanto, eccessivo. Data l'attuale disponibilità del servizio civile sostitutivo, un'istigazione al rifiuto del servizio militare non sarebbe quindi in grado di indebolire la capacità difensiva dell'esercito.

Il 1° luglio 2022 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S; di seguito: «Commissione») ha esaminato l'iniziativa. Mentre la modifica del CP proposta dall'autore dell'iniziativa non ha sollevato alcuna obiezione, diversi membri della Commissione hanno invece espresso riserve sulla revisione del CPM, sottolineando che la situazione in tempo di pace non è paragonabile a scenari di minaccia immediata o di difesa imminente. In tale ottica, l'attuazione della modifica renderebbe quindi indispensabile il coinvolgimento della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati (CPS-S). Nonostante i dubbi sollevati, la Commissione ha deciso, con 9 voti favorevoli, 0 contrari e 2 astensioni, di dare seguito all'iniziativa conformemente all'articolo 109 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002<sup>1</sup> sul Parlamento (LParl).

Il 12 gennaio 2023 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) ha aderito alla decisione della Commissione omologa con 12 voti contro 12, 1 astensione e il voto decisivo della presidente (art. 109 cpv. 3 LParl).

Dopo che il 6 marzo 2025 il Consiglio degli Stati ha prorogato di due anni il termine per l'attuazione dell'iniziativa, la CAG-S ha elaborato un progetto preliminare. Nella

<sup>1</sup> RS 171.10

sua seduta del 19 febbraio 2026, la Commissione ha adottato il presente progetto preliminare unitamente al rapporto esplicativo con 11 voti favorevoli, 0 contrari e 1 astensione. Al contempo ha deciso di invitare la CPS-S a presentare un corapporto prima dell'indizione della procedura di consultazione ai sensi dell'articolo 5 della legge del 18 marzo 2005<sup>2</sup> sulla consultazione (LCo). Nella seduta del 13 aprile 2026, la CPS-S ha esaminato l'oggetto e, con 10 voti contro 2, ha proposto alla CAG-S di rinunciare al progetto e di togliere dal ruolo l'iniziativa. Tuttavia, nella seduta del 23 aprile 2026, la CAG-S ha deciso, con 6 voti contro 2 e 1 astensione, di mantenere il proprio progetto preliminare e di avviare una procedura di consultazione in merito.

## 1.2 Lavori della Commissione

Nella sua seduta del 26 giugno 2025 la Commissione ha discusso quattro varianti di attuazione. Mentre due varianti proponevano un'attuazione sia nel Codice penale sia nel Codice penale militare, le altre due si concentravano esclusivamente su un'attuazione nel Codice penale. Le discussioni si sono concentrate su due ipotesi, ovvero sull'abrogazione totale delle disposizioni (art. 276 CP e art. 98 CPM) o sull'abrogazione del loro numero 1 primo comma CP e CPM, che punisce la *provocazione* alla violazione dei doveri di servizio.

Con 9 voti favorevoli, 0 contrari e 1 astensione, la Commissione ha deciso di non abrogare l'intero articolo 276 CP, bensì esclusivamente il numero 1, e di elaborare unicamente la variante in questione.

## 2 Situazione iniziale

### 2.1 Diritto vigente

#### Rapporto tra l'articolo 276 CP e l'articolo 98 CPM

Gli articoli 276 CP e 98 CPM puniscono la provocazione e l'incitamento alla violazione degli obblighi militari. Le disposizioni sono sostanzialmente identiche nel contenuto. Tuttavia, mentre l'articolo 276 CP prevede un reato applicabile esclusivamente in tempo di pace e nei confronti di civili<sup>3</sup>, l'articolo 98 CPM si applica invece ai militari e alle persone a essi equiparate<sup>4</sup>. Tuttavia, secondo una parte minoritaria della dottrina, tale norma sarebbe applicabile anche ai civili che, in tempo di pace, partecipano a un reato commesso da un militare ai sensi dell'articolo 98 CPM<sup>5</sup>. In caso di servizio attivo e in tempo di guerra si applica unicamente l'articolo 98 CPM<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> RS 172.061

<sup>3</sup> Popp, art. 98 N 3; CR CP II-Godel, art. 276 N 4; BSK Strafrecht II-Wehrenberg, art. 276 N 4.

<sup>4</sup> Cfr. art. 3 CPM

<sup>5</sup> Cfr. art. 7 cpv. 1 CPM; CR CP II-Godel, art. 276 N 5 e i riferimenti indicati; Popp, art. 98 N 3 e i riferimenti indicati; BSK Strafrecht II-Wehrenberg, art. 276 N 4 e i riferimenti indicati.

<sup>6</sup> Cfr. art. 4 n. 1 e art. 5 cpv. 1 CPM; Hauri, art. 98 N 8; CR CP II-Godel, art. 276 N 4; BSK Strafrecht II-Wehrenberg, art. 276 N 4.

Proprio per questa ragione, l'articolo 98 CPM presenta due differenze sostanziali rispetto all'articolo 276 CP: da un lato il rispettivo numero 2 punisce la provocazione e l'incitamento alla diserzione dal servizio attivo, mentre il numero 3 configura una fattispecie qualificata di provocazione e incitamento alla violazione dei doveri di servizio qualora questa sia commessa in faccia al nemico<sup>7</sup>. Per il resto, le pertinenti disposizioni nel CP e nel CPM sono di fatto identiche. In particolare, il numero 1, cui si riferisce l'iniziativa, presenta la medesima formulazione in entrambi i testi.

## **Beni giuridici protetti**

I beni giuridici protetti sono la capacità di difesa (potenza) dell'esercito così come la sicurezza interna ed esterna del Paese<sup>8</sup>.

## **Elementi costitutivi della fattispecie**

### *Autore e destinatario della provocazione e incitamento*

Come esposto qui sopra, l'articolo 276 CP configura una fattispecie applicabile esclusivamente ai civili in tempo di pace. Al contrario, l'autore di un reato ai sensi dell'articolo 98 CPM può corrispondere unicamente a una persona sottoposta al diritto militare e alla giurisdizione militare<sup>9</sup>.

Il destinatario della provocazione e dell'incitamento alla disobbedienza agli ordini militari deve essere una persona soggetta all'obbligo di prestare servizio militare in Svizzera<sup>10</sup>. Non è tuttavia indispensabile che tale persona si trovi in servizio attivo al momento del fatto<sup>11</sup>.

### *Provocazione pubblica alla violazione dei doveri di servizio*

Per provocazione si intende qualsiasi dichiarazione, orale o scritta, che per forma e contenuto presenti una certa caratteristica tipica della provocazione e risulti oggettivamente idonea a influenzare la volontà del destinatario<sup>12</sup>. Nella prassi, la distinzione tra la provocazione e la mera comunicazione di fatti appare spesso complessa. Secondo la dottrina prevalente, il criterio decisivo risiede nell'intensità dell'influenza esercitata, poiché la peculiarità della fattispecie consiste proprio nella capacità della provocazione di abbassare o eliminare la soglia d'inibizione del destinatario rispetto alla commissione di un atto di disobbedienza<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> Hauri, art. 98 N 5 e 6.

<sup>8</sup> CR CP II-Godel, art. 276 n. 1; BSK Strafrecht II-Wehrenberg, art. 276 N 1 e 13; cfr. Popp, osservazioni preliminari all'art. 98 N 1, secondo cui la sicurezza interna ed esterna della Svizzera costituisce un compito generale dello Stato e quindi non rappresenta un bene giuridico protetto dall'art. 98 CPM; essa è piuttosto garantita dalle disposizioni penali sul tradimento (art. 86 e segg. CPM).

<sup>9</sup> V. n. 3.1 così come cfr. art. 3 e segg. nonché art. 218 CPM.

<sup>10</sup> CR CP II-Godel, art. 276 n. 18; BSK Strafrecht II-Wehrenberg, art. 276 N 18; Popp, art. 98 N 4.

<sup>11</sup> Tribunale militare di cassazione, 19.09.1942, TMC 4, n. 69, consid. E.

<sup>12</sup> BSK Strafrecht II-Wehrenberg, art. 276 N 16; CR CP II-Godel, art. 276 N 13; Hauri, art. 98 N 8.

<sup>13</sup> Popp, art. 98 N 6.

La dichiarazione deve riferirsi espressamente a una violazione dei doveri di servizio. È, tuttavia, sufficiente che il destinatario comprenda la violazione promossa dall'autore del reato, senza che tale violazione sia menzionata esplicitamente<sup>14</sup>.

Tale dichiarazione deve essere pubblica, ovvero deve essere resa in circostanze tali da risultare percepibile da un numero indeterminato di persone o da un'ampia cerchia di persone non correlate tra loro<sup>15</sup>. Ciò si verifica, ad esempio, durante un discorso pronunciato in una manifestazione, in cui l'oratore esorta i presenti a rifiutarsi di prestare servizio militare e a distruggere i propri documenti relativi al servizio militare<sup>16</sup>. Altri esempi sono costituiti dall'affissione di un manifesto in un luogo accessibile a un numero elevato di persone<sup>17</sup> o dalla distribuzione di un giornale ad ampia tiratura<sup>18</sup>. La fattispecie può configurarsi anche attraverso un volantino lasciato da una recluta sui letti dei commilitoni della medesima compagnia per provocarli alla disobbedienza agli ordini dei superiori<sup>19</sup> o, ancora, tramite un incitamento pubblicato su Internet al rifiuto del servizio militare<sup>20</sup>.

#### *Incitamento alla violazione dei doveri di servizio*

L'incitamento si distingue dalla provocazione in quanto l'autore non si esprime in pubblico, ma si rivolge a una determinata persona soggetta all'obbligo di prestare servizio militare<sup>21</sup>. È necessario, inoltre, che la persona agisca direttamente sulla persona in questione<sup>22</sup>. Non sono pertanto considerate incitamento né le semplici conversazioni con terzi su un atto concreto che soddisfi i requisiti di una disposizione penale, né la mera presenza durante la commissione dell'atto, né, infine, le normali conversazioni tra commilitoni<sup>23</sup>.

Nell'incitamento alla violazione dei doveri di servizio si tratta della fattispecie particolare di istigazione ai sensi dell'articolo 24 CP e 23 CPM, che costituisce un reato a sé stante<sup>24</sup>. Mentre l'istigazione disciplinata dalle suddette disposizioni esige la commissione o quanto meno il tentativo di commissione dell'atto principale<sup>25</sup>, nell'incitamento alla violazione dei doveri di servizio prescinde dall'effettiva commissione del fatto da parte del destinatario<sup>26</sup>. Si tratta infatti di reato astratto di esposizione a pericolo che si perfeziona nel momento in cui l'autore agisce sul destinatario con lo specifico intento di indurlo alla disobbedienza<sup>27</sup>.

14 BSK Strafrecht II-Wehrenberg, art. 276 N 16; CR CP II-Godel, art. 276 N 17; Hauri, art. 98 N 8.

15 BSK Strafrecht II-Wehrenberg, art. 276 N 16; CR CP II-Godel, art. 276 N 14; Hauri, art. 98 N 7; Popp, art. 98 N 7.

16 DTF 97 IV 104

17 DTF 111 IV 151

18 DTF 99 IV 92

19 Tribunale militare di cassazione, 04.11.1968, TMC 8, N 33, consid. 2.

20 TPF, Corte penale, 03.07.2023, CP.2023.4, consid. 5.1.

21 CR CP II-Godel, art. 276 N 17 seg.; BSK Strafrecht II-Wehrenberg, art. 276 N 18.

22 Hauri, art. 98 N 10.

23 Hauri, art. 98 N 10.

24 CR CP II-Godel, art. 276 N 31; BSK Strafrecht II-Wehrenberg, art. 276 N 19.

25 PC CP, art. 24, N 7.

26 BSK Strafrecht II-Wehrenberg, art. 276 N 19.

27 V. n. 3.3.6.

### *Concetto di obbligo militare*

Nel concetto di dovere di servizio rientrano tutti gli obblighi militari previsti dal CPM<sup>28</sup>. La provocazione o l'incitamento devono pertanto fare riferimento a fattispecie penali previste dal CPM: articolo 61 (disobbedienza), articoli 72–80 (inosservanza di prescrizioni di servizio), articoli 81–85 (dei reati contro i doveri del servizio)<sup>29</sup>. Gli articoli 63 (sedizione) e 64 CPM (concerto per la sedizione) sono disciplinati in modo specifico nell'articolo 276 numero 2 CP e nell'articolo 98 numero 2 CPM.

### *Fattispecie qualificate*

Secondo l'articolo 276 numero 1 CP e l'articolo 98 numero 1 CPM, la promozione e l'incitamento alla violazione dei doveri di servizio sono delitti. Viceversa, gli articoli 276 numero 2 CP e 98 numero 2 CPM puniscono la promozione e l'incitamento alla sedizione (art. 63 CPM) e al concerto per la sedizione (art. 64 CPM) in quanto crimini.

L'articolo 98 CPM punisce quali fattispecie qualificate due ulteriori condotte: in base all'articolo 98 numero 2 CPM, costituiscono da un lato crimini anche la provocazione e l'incitamento alla diserzione dal servizio attivo. Dall'altro lato, secondo l'articolo 98 numero 3 CPM sono puniti in quanto crimini tutti i tipi di promozione e incitamento alla violazione degli obblighi militari ai sensi del numero 1 quando avvengono in faccia al nemico, ossia nel momento di un incontro diretto con il nemico<sup>30</sup>.

### *Reato astratto di esposizione a pericolo*

La provocazione pubblica e l'incitamento alla violazione dei doveri di servizio sono reati astratti di esposizione a pericolo che prescindono dal verificarsi dell'atto concreto. Ciò significa che questi reati sono già perfezionati con la semplice commissione dell'atto senza che il destinatario debba effettivamente aver violato il proprio dovere di servizio, né che debba anche solo aver avuto conoscenza della provocazione<sup>31</sup>. Per contro, un orientamento minoritario relativamente datato sostiene che l'incitamento esige un risultato analogamente all'istigazione ai sensi dell'articolo 24 CP, ovvero qualora il destinatario dell'istigazione compia almeno un tentativo alla commissione dell'atto<sup>32</sup>.

### *Intenzione*

Si tratta di un reato intenzionale, laddove il dolo eventuale è sufficiente. È dunque necessario semplicemente che l'autore sia consapevole che la sua dichiarazione può essere interpretata come provocazione o incitamento ai sensi dell'articolo 276 CP o dell'articolo 98 CPM, e che quantomeno lo accetti come possibile conseguenza<sup>33</sup>. Poiché si tratta inoltre di un reato astratto di esposizione a pericolo, è altresì sufficiente

<sup>28</sup> CR CP II-Godel, art. 276 N 30 segg.

<sup>29</sup> BSK Strafrecht II-Wehrenberg, art. 276 N 14; Popp, art. 98 N 5.

<sup>30</sup> Hauri, osservazioni preliminari agli art. 61–179a N 8.

<sup>31</sup> CR CP II-Godel, art. 276 N 11; BSK Strafrecht II-Wehrenberg, art. 276 N 17 e 19; Hauri, art. 98 N 13; Popp, art. 98 N 12; Tribunale militare di cassazione, 21.10.1977, TMC 9, N 132, consid. 3.

<sup>32</sup> Popp, art. 98 N 8 e 12 e i riferimenti indicati.

<sup>33</sup> Hauri, art. 98 N 12; BSK Strafrecht II-Wehrenbergart. 276 N 21; Popp, art. 98 N 10.

che l'autore, con la sua provocazione o incitamento, miri a provocare una violazione del dovere di servizio da parte del destinatario<sup>34</sup>.

### Perseguimento penale

Il perseguimento penale e la condanna per reati ai sensi dell'articolo 276 CP sottostanno alla giurisdizione federale, ossia al Ministero pubblico della Confederazione e al Tribunale penale federale (TPF)<sup>35</sup>. Trattandosi di reati politici, il relativo perseguimento penale esige inoltre l'autorizzazione del Consiglio federale<sup>36</sup> al quale spetta un certo margine di discrezionalità nel valutare se sia politicamente opportuno perseguire tali reati<sup>37</sup>.

Il perseguimento penale e la condanna per reati ai sensi dell'articolo 98 CPM sottostanno alla giustizia militare<sup>38</sup>.

## 2.2 Portata pratica degli articoli 276 CP e 98 CPM

Per decenni, l'articolo 276 CP ha costituito il fondamento per il perseguimento di chi istigava pubblicamente al rifiuto del servizio militare prima che la posizione in merito alla questione mutasse<sup>39</sup>. Il 1° ottobre 1996 è stato inoltre introdotto il servizio civile<sup>40</sup>. I dati dell'Ufficio federale di statistica evidenziano come, dal 1978, si sia registrata una sola condanna in virtù dell'articolo 276 CP, ossia nel 2004<sup>41</sup>. Oltre a questo caso e a un altro conclusosi con un'assoluzione dinanzi alla Corte penale del TPF il 3 luglio 2023<sup>42</sup>, il Consiglio federale non risulta aver più concesso autorizzazioni a procedere dal 1992<sup>43</sup>. Secondo una parte della dottrina, l'articolo 276 CP avrebbe dunque ormai perso ogni rilevanza pratica<sup>44</sup>.

L'8 settembre 2010 il Consiglio federale ha posto in consultazione un avamprogetto di legge federale sull'armonizzazione delle pene nel Codice penale, nel Codice penale militare e nel diritto penale accessorio<sup>45</sup>. Nell'avamprogetto il Consiglio federale proponeva di abrogare integralmente l'articolo 276 CP. Nel rapporto esplicativo tale abrogazione era stata giustificata con l'anacronismo di tale norma. Nel suo disegno concernente la legge federale sull'armonizzazione delle pene del 5 giugno 2018<sup>46</sup>, il

<sup>34</sup> CR CP II-Godel, art. 276 N 34; BSK Strafrecht II-Wehrenberg, art. 276 N 21.

<sup>35</sup> Art. 23 cpv. 1 lett. h del Codice di procedura penale (CPP; RS **312.0**).

<sup>36</sup> Art. 66 cpv. 1 della legge federale del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (LOAP; RS **173.71**).

<sup>37</sup> BSK Strafrecht II-Wehrenberg, art. 276 N 27.

<sup>38</sup> Art. 218 cpv. 1 CPM.

<sup>39</sup> BSK Strafrecht II-Wehrenberg, art. 276 N 3 e 30 seg.

<sup>40</sup> Legge federale del 6 ottobre 1995 sul servizio civile sostitutivo (LSC; RS **824.0**).

<sup>41</sup> BSK Strafrecht II-Freytag /Zermatten, N 1 segg. e art. 276.

<sup>42</sup> BStGer, Strafkammer, 03.07.2023, SK.2023.4.

<sup>43</sup> BSK Strafrecht II-Wehrenberg, art. 276 N 27.

<sup>44</sup> BSK Strafrecht II-Wehrenberg, art. 276 N 3, 27 e 31.

<sup>45</sup> I documenti relativi alla consultazione sono consultabili all'indirizzo: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2010 > Dipartimento federale di giustizia e polizia > Procedura di consultazione 2010/51.

<sup>46</sup> FF **2018** 2475



Consiglio federale ha rinunciato a tale abrogazione. Il relativo messaggio<sup>47</sup> non fornisce alcuna motivazione di tale decisione, né l'articolo 276 CP è stato oggetto di discussione durante i dibattiti parlamentari<sup>48</sup>.

Secondo i dati dell'Ufficio federale di statistica, tra il 2000 e il 2023 vi sono state due condanne ai sensi dell'articolo 98 CPM: una nel 2003 e una nel 2009<sup>49</sup>.

### 2.3 Libertà di espressione

Come sopra esposto, poiché l'articolo 276 CP in quanto reato astratto di esposizione a pericolo prescinde dall'effettiva percezione della provocazione da parte del destinatario, la pena prevista può incidere sul diritto fondamentale della libertà di espressione in modo più incisivo rispetto a un reato materiale<sup>50</sup>. L'applicazione di tale norma deve, tuttavia, conformarsi ai requisiti sanciti dagli articoli 5 capoverso 2 e 36 della Costituzione federale<sup>51</sup> (Cost.), nonché a quanto disposto dall'articolo 10 paragrafo 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)<sup>52 53</sup>.

Secondo l'articolo 36 Cost. la restrizione di un diritto fondamentale deve avere una base legale, essere giustificata da un interesse pubblico o dalla protezione di diritti fondamentali altrui, essere proporzionata allo scopo nonché salvaguardarne l'essenza. Se gravi, devono essere previste espressamente da una chiara legge formale, mentre le restrizioni di lieve entità possono poggiare su una base legale materiale. La gravità della restrizione deve essere valutata sulla base di criteri oggettivi; la percezione soggettiva della persona interessata non è pertanto determinante. Il principio di proporzionalità esige che una misura restrittiva sia idonea al raggiungimento dello scopo perseguito (idoneità), che tale scopo non possa essere conseguito mediante una misura meno incisiva (necessità) e che la misura risulti proporzionata rispetto agli interessi pubblici o privati coinvolti (proporzionalità in senso stretto). Una restrizione che ecceda tali limiti non è ammissibile<sup>54</sup>.

Secondo l'articolo 10 paragrafo 2 CEDU, l'esercizio della libertà di espressione può essere sottoposto a restrizioni o sanzioni previste dalla legge, costituenti misure necessarie in una società democratica, in particolare per la sicurezza nazionale.

47 FF **2018** 2345

48 Cfr. Bollettino ufficiale relativo all'oggetto 18.043, disegni 1 e 2.

49 Cfr. Tabella «Adulti: condanne per un delitto o un crimine ai sensi degli articoli del Codice penale militare (CPM), per anno della condanna», Ufficio federale di statistica, periodo contemplato 2000–2023», consultabile all'indirizzo [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiche > Criminalità e diritto penale > Giustizia penale > Sentenze penali d'adulti.

50 BSK Strafrecht II-Wehrenberg, art. 276 N 17.

51 RS **101**

52 RS **0.101**

53 CR CP II-Godel, art. 276 N 2; BSK Strafrecht II-Wehrenberg, art. 276 N 17; StGB-Praxiskommentar, art. 276 N 4.

54 DTF **147** IV 145, consid. 2.4.1.

È indiscusso che la limitazione della libertà di espressione prevista dall'articolo 276 CP si fonda su una legge formale ed è, in linea di principio, nell'interesse della sicurezza nazionale<sup>55</sup>. Occorre cionondimeno esaminare, nel caso concreto e alla luce del principio di proporzionalità, se la limitazione in questione soddisfi il requisito della necessità ai sensi dell'articolo 36 capoverso 3 Cost. e se, conformemente all'articolo 10 paragrafo 2 CEDU, essa possa essere ritenuta necessaria in una società democratica così da legittimare l'applicazione dell'articolo 276 CP<sup>56</sup>. Per valutare se un'ingerenza dell'autorità nella libertà di espressione possa essere considerata necessaria in una società democratica, occorre anzitutto esaminare se l'espressione in questione costituisca un incitamento alla violenza o un discorso d'odio<sup>57</sup>. Qualora l'espressione controversa sia diffusa attraverso i media, occorre inoltre tener conto del ruolo centrale che questi ultimi svolgono nel garantire il diritto del pubblico di ricevere e diffondere informazioni e idee<sup>58</sup>. Tale considerazione vale parimenti per i blogger e per gli utenti delle piattaforme delle reti sociali più popolari<sup>59</sup>. Le espressioni di natura politica, anche quando assumono toni polemici o aggressivi, rientrano nell'ambito dell'interesse pubblico, purché non degenerino in incitamenti alla violenza, all'odio o all'intolleranza<sup>60</sup>.

Qualora la condanna penale costituisca una restrizione inammissibile della libertà di espressione, l'imputato deve essere assolto<sup>61</sup>. È quanto si è verificato nel caso degli imputati che, il 3 luglio 2023, erano stati condannati dal giudice unico della Corte penale del TPF<sup>62</sup> per un articolo pubblicato sul sito della sezione vedese del movimento Sciopero per il clima, intitolato «L'armée, je boycotte». L'articolo conteneva in particolare una provocazione a rifiutare il servizio militare. Si trattava di una provocazione alla violazione di un obbligo previsto dall'articolo 81 CPM. Il giudice unico ha qualificato tale atto come fattispecie disciplinata dall'articolo 276 numero 1 CP, osservando tuttavia che l'articolo contestato mirava a stimolare un dibattito pubblico sulla protezione dell'ambiente e sul ruolo dell'esercito. Tali espressioni politico-sociali godono in Svizzera di una protezione rafforzata; solo affermazioni contenenti incitamenti all'odio o alla violenza possono essere limitate. Nel testo in questione non erano presenti affermazioni di questo tipo. Il giudice ha inoltre evidenziato che la Svizzera si trovava in tempo di pace e che l'articolo, sebbene pubblicato durante la mobilitazione straordinaria dell'esercito (operazione «CORONA 20»), non aveva determinato alcuna reazione da parte del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport e pertanto non era stato percepito come una minaccia concreta. In conclusione, il giudice ha ritenuto che una condanna ai sensi

<sup>55</sup> BSK Strafrecht II-Wehrenberg, art. 276 N 17, StGB-Praxiskommentar, art. 276 N 4; TPF, Corte penale, 03.07.2023, CP.2023.4, consid. 6.1.16.

<sup>56</sup> BSK Strafrecht II-Wehrenberg, art. 276 N 17; StGB-Praxiskommentar, art. 276 N 4.

<sup>57</sup> Baldassi e altri c. Francia, n. 15271/16 e 6, decisione dell'11 giugno 2020, § 79.

<sup>58</sup> Magyar Helsinki Bizottság c. l'Ungheria, n. 18030/11, decisione dell'8 novembre 2016, § 165.

<sup>59</sup> Magyar Helsinki Bizottság c. l'Ungheria, n. 18030/11, decisione dell'8 novembre 2016, § 168.

<sup>60</sup> Baldassi e altri c. Francia, n. 15271/16 e altri 6, decisione dell'11 giugno 2020, § 79.

<sup>61</sup> DTF 147 IV 145, consid. 2.4.4.2; TPF, Corte penale, 03.07.2023, CP.2023.4, consid. 6.1.28.

<sup>62</sup> TPF, Corte penale, 03.07.2023, CP.2023.4.

dell'articolo 276 CP avrebbe rappresentato una violazione del principio di proporzionalità, risultando non necessaria in una società democratica.

Per quanto riguarda la libertà di espressione in relazione all'articolo 98 CPM non esiste alcuna giurisprudenza pubblicata. Nella dottrina sembra si sia espresso in merito soltanto Popp nel suo commentario del 1992<sup>63</sup>. Basandosi su una decisione del Tribunale federale del 18 aprile 1973<sup>64</sup>, egli sostiene che la libertà di espressione non ostacola una condanna per violazione dell'articolo 98 CPM, poiché essa non è assoluta, ma garantita solo nei limiti previsti dalla legge, in particolare dal diritto penale. Tuttavia, la prassi del Tribunale federale si è evoluta dagli anni 1970 e oggi ritiene che una condanna penale possa incidere sulla libertà di espressione<sup>65</sup>. La prassi del Tribunale federale è quindi conforme a quella della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il principio di proporzionalità deve pertanto essere osservato anche nell'applicazione dell'articolo 98 CPM. In altri termini, occorre valutare caso per caso in quale misura una condanna ai sensi dell'articolo 98 CPM incida sulla libertà di espressione dell'imputato. Una condanna è esclusa qualora tale provvedimento risulti eccessivo.

### **3 Punti essenziali del progetto**

#### **3.1 Necessità di agire e obiettivi**

La Commissione rileva che gli articoli 276 CP e 98 CPM hanno trovato finora applicazione soltanto in misura sporadica. Dalla statistica delle sentenze penali, nonché dalla giurisprudenza pubblicata, emerge infatti che, nel corso degli ultimi vent'anni, tali disposizioni sono state oggetto di decisioni unicamente in due casi ciascuna. L'applicazione dell'articolo 276 CP esige inoltre l'autorizzazione del Consiglio federale. La nuova mentalità e l'introduzione del servizio civile sostitutivo spiegano verosimilmente il motivo per cui la disposizione non sia ormai più attuale, dato che in origine era destinata soprattutto al perseguimento di individui che avevano pubblicamente istigato al rifiuto del servizio per ragioni di coscienza.

Nella misura in cui gli articoli 276 CP e 98 CPM limitano la libertà di espressione, la loro applicazione è soggetta al principio di proporzionalità. Le restrizioni alla libertà di espressione sono pertanto ammissibili soltanto nella misura in cui siano idonee a garantire il mantenimento della potenza dell'esercito e, conseguentemente, la sicurezza interna ed esterna della Svizzera, purché risultino necessarie al conseguimento di tale obiettivo e non eccedano quanto richiesto a tal fine. Il rispetto del principio di proporzionalità deve essere valutato caso per caso, tenendo conto delle circostanze concrete. La pronuncia di condanna è esclusa qualora essa comporti una limitazione sproporzionata della libertà di espressione dell'imputato. Se il comportamento contestato si inserisce nell'ambito del dibattito politico, esso beneficia di una tutela rafforzata. Unicamente i discorsi d'odio o le istigazioni alla violenza possono, in linea di principio, essere oggetto di restrizioni.

<sup>63</sup> Popp, art. 98 N 9.

<sup>64</sup> DTF **99** IV 92, consid. 2f.

<sup>65</sup> DTF **147** IV 145, consid. 2.4.2.

In tal modo, gli attuali articoli 276 CP e 98 CPM possono essere applicati nel rispetto dei diritti fondamentali, in particolare della libertà di espressione. Il caso giudicato dalla Corte penale del TPF<sup>66</sup> il 3 luglio 2023 evidenzia, tuttavia, come la libera manifestazione del pensiero possa comunque sfociare in un procedimento penale, pur terminando, infine, con l'assoluzione dell'imputato. Tale possibilità può costituire un pericolo per la libertà di espressione, in quanto le persone potrebbero essere dissuase dall'esprimere la propria opinione per timore di essere perseguiti penalmente. La Commissione reputa quindi indispensabile intervenire affinché, in tempo di pace, la provocazione alla violazione degli obblighi militari non esponga i civili al rischio di un procedimento penale. Ciò dovrebbe essere possibile allo stesso modo in cui è consentito provocare alla violazione di altri obblighi nei confronti dello Stato, tra cui ad esempio l'obbligo scolastico e quello fiscale.

Nel suo corapporto del 17 aprile 2026, la CPS-S sottolinea per contro come la situazione geostrategica in Europa sia profondamente mutata rispetto al 2022, anno di deposito dell'iniziativa. Di conseguenza, non appare opportuno allentare le disposizioni del Codice penale su questo punto. Per la CAG-S, per contro, la libertà di espressione riveste un peso maggiore. Essa evidenzia che la norma penale in questione è applicabile esclusivamente in tempo di pace e nei confronti di civili. Anche quest'ultima riconosce che il discorso cambia per i militari e il servizio attivo, dove la provocazione pubblica assume una gravità diversa. La modifica proposta deve quindi rafforzare la libertà di espressione senza però compromettere la capacità d'impiego dell'esercito.

## **3.2 La normativa proposta**

### **Articolo 276 CP**

Per tenere conto degli obiettivi summenzionati, la Commissione propone di rinunciare a punire i civili che, in tempo di pace, provocano pubblicamente alla disobbedienza agli ordini militari, alla violazione dei doveri di servizio, al rifiuto del servizio o alla diserzione (art. 276 n. 1 primo comma CP). La provocazione costituisce, infatti, una manifestazione pubblica che, in quanto tale, è punibile senza che il destinatario debba effettivamente aver violato il proprio dovere di servizio o aver addirittura avuto conoscenza di tale provocazione. La Commissione non ritiene necessario spingersi a tal punto per garantire la potenza dell'esercito. Quest'ultima è già garantita dal divieto di incitamento alla disobbedienza di una persona obbligata al servizio militare (art. 276 n. 1 secondo comma CP). Si tratta certamente di una forma di istigazione, che eccede i presupposti previsti dall'articolo 24 CP, in quanto è punibile qualora l'atto di disobbedienza non sia stato né commesso né tentato. Si pone dunque la questione se anche tale fattispecie penale debba essere abrogata e se occorra limitarsi a perseguire l'istigazione alla disobbedienza secondo i presupposti più rigorosi stabiliti dall'articolo 24 CP. La Commissione ritiene tuttavia che il fatto che le dichiarazioni pubbliche di carattere generale che incitano alla disobbedienza agli ordini militari (pubblica provocazione ai sensi dell'art. 276 n. 1 primo comma CP) siano ora ammesse offra già un margine sufficiente per la critica all'esercito che una società democratica è tenuta a

<sup>66</sup> TPF, Corte penale, 03.07.2023, CP.2023.4.

tollerare. Non si ravvisa pertanto la necessità di procedere a un'abrogazione più ampia, né tantomeno totale, dell'articolo 276 CP. Inoltre, nonostante la disposizione appaia ormai superata, non si può dedurre automaticamente che essa abbia perso ragione d'essere. A seconda dell'evoluzione dello scenario politico in Europa, o addirittura a livello mondiale, la situazione della sicurezza in Svizzera potrebbe mutare, e dunque anche la prospettiva relativa all'articolo 276 CP. L'atto concreto di incitare alla disobbedienza deve dunque rimanere punibile (art. 276 n. 1 secondo comma e n. 2 CP). La Commissione ritiene che ciò debba valere anche per la pubblica provocazione alla sedizione o al concerto per la sedizione (art. 276 n. 2 CP). Tali condotte sono infatti particolarmente gravi e possono implicare l'uso della violenza. Pertanto, un incitamento pubblico a compiere simili atti supera il confine della libertà necessaria, che permette ai cittadini di esprimere critiche nei confronti dell'esercito.

Per tutte le ragioni qui esposte la Commissione propone di abrogare soltanto l'articolo 276 numero 1 primo comma CP.

### **Articolo 98 CPM**

L'articolo 276 CP si applica ai civili in tempo di pace. L'articolo 98 CPM si applica invece in tempo di pace soltanto ai militari e alle persone a essi equiparate. Si applica anche ai civili in servizio attivo e in tempo di guerra.

Sebbene non risulti nota alcuna giurisprudenza pubblicata in merito alla questione, l'articolo 98 CPM, in quanto disposizione del diritto penale militare, sembra giustificare maggiormente eventuali restrizioni della libertà di espressione rispetto alla norma corrispondente del diritto penale ordinario. In tempo di pace, l'articolo 98 CPM si applica infatti soltanto a una cerchia ristretta di persone, composta dai militari e dalle persone ad essi equiparate<sup>67</sup>. È applicabile a tutti soltanto in caso di servizio attivo e in tempo di guerra<sup>68</sup>. Tali condizioni di applicazione devono essere indubbiamente prese in considerazione nell'esame del principio di proporzionalità. Da un lato, il particolare rapporto di un militare con lo Stato può giustificare restrizioni più severe della libertà di espressione di quelle che possono essere imposte a un civile. Inoltre, va osservato che una restrizione temporanea della libertà di espressione durante il servizio militare non può essere equiparata a una restrizione permanente ai sensi dell'articolo 276 CP. Dall'altro lato, la necessità di garantire la potenza dell'esercito mediante strumenti di diritto penale non può essere giudicata in tempo di pace nello stesso modo che in tempo di guerra. A tal proposito, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, con una risoluzione del 12 giugno 1979<sup>69</sup>, ha ritenuto conforme all'articolo 10 CEDU la condanna di un'attivista britannica. Quest'ultima aveva distribuito volantini all'interno di una base militare, dove erano stanziati battaglioni destinati a essere trasferiti di lì a poco in Irlanda del Nord, invitando i soldati alla diserzione e illustrando diverse modalità per attuarla<sup>70</sup>. La misura era stata ritenuta necessaria in particolare a causa della difficile situazione in Irlanda del Nord e delle possibili ripercussioni della

<sup>67</sup> Cfr. art. 3 CPM.

<sup>68</sup> Cfr. art. 4 n. 1 e art. 5 cpv. 1 CPM.

<sup>69</sup> ResDH(79)4

<sup>70</sup> V. motivazione nel rapporto della Commissione europea dei diritti dell'uomo del 12 ottobre 1978, Pat Arrowsmith c. Regno Unito, n. 7050/75, § 92.

campagna portata avanti dall'attivista<sup>71</sup>. In una sentenza del 4 maggio 2006, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha invece dichiarato incompatibile con l'articolo 10 CEDU la condanna del direttore di un giornale turco, il quale aveva pubblicato un articolo contro il servizio militare, ma senza incitare alla violenza, alla resistenza all'esercito o a una rivolta<sup>72</sup>.

L'articolo 276 CP e l'articolo 98 CPM disciplinano pertanto fattispecie differenti, il che giustifica un trattamento distinto dell'articolo 98 CPM rispetto al suo corrispondente nel CP. La Commissione propone pertanto di mantenere l'articolo 98 CPM nel suo tenore attuale.

#### 4 **Commento all'articolo**

##### *Art. 276 n. 1*

L'abrogazione dell'articolo 276 numero 1 primo comma CP comporta che la provocazione pubblica alla violazione dei doveri di servizio non sia più perseguita penalmente quando l'autore è un civile e la provocazione fa riferimento ai seguenti atti:

- disobbedienza ai sensi dell'articolo 61 CPM;
- violazione dei doveri di servizio ai sensi degli articoli 72–80 CPM;
- reati contro i doveri del servizio ai sensi degli articoli 81–85 CPM.

Risulterebbero ancora punibili unicamente:

- la provocazione pubblica alla sedizione (art. 63 CPM) o il concerto per la sedizione (art. 64 CPM) ai sensi dell'articolo 276 numero 2 CP;
- l'incitamento non pubblico di una persona obbligata al servizio militare ai sensi dell'articolo 276 numero 1 secondo comma e numero 2 CP.

In questo modo è estesa la libertà di espressione. Rimangono punibili le istigazioni concrete alla disobbedienza nonché le provocazioni pubbliche a commettere reati gravi. In questo modo si tiene adeguatamente conto, da un lato, delle esigenze di tutela dei beni giuridici protetti e, dall'altro, del diritto fondamentale alla libertà di espressione.

In tempo di pace, il diritto vigente si applica unicamente ai militari e alle persone ad essi equiparate (art. 98 CPM). Ciò si giustifica in ragione del loro particolare rapporto con lo Stato. Tale relazione consente di esigere da essi obblighi più stringenti rispetto a quelli imposti agli altri cittadini. Pertanto, durante il servizio militare, un soldato è tenuto ad osservare temporaneamente una certa riservatezza nelle proprie manifestazioni di pensiero. Al termine del servizio, egli riacquista la piena titolarità della libertà di espressione. La restrizione della libertà di espressione dei militari e delle persone ad essi equiparate resta, in ogni caso, soggetta al principio di proporzionalità.

<sup>71</sup> Rapporto della Commissione europea dei diritti dell'uomo del 12 ottobre 1978, Pat Arrowsmith c. Regno Unito, n. 7050/75, § 96–97,

<sup>72</sup> Ergin c. Turchia (n. 6), n. 47533/99, sentenza del 4 maggio 2006, § 34.

Durante il servizio attivo e in tempo di guerra, continua ad applicarsi ai civili l'articolo 98 CPM. Essi rientrano così nuovamente nella fattispecie prevista dall'attuale articolo 276 numero 1 primo comma CP. Anche tale limitazione della libertà di espressione è soggetta al principio di proporzionalità. Essa può essere giustificata dalla situazione straordinaria del servizio attivo o dello stato di guerra.

## **5 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

Poiché si tratta di una fattispecie penale rientrante nella competenza della Confederazione, il cui perseguimento è subordinato all'autorizzazione del Consiglio federale, l'abrogazione parziale dell'articolo 276 CP comporterà un alleggerimento del carico di lavoro dell'Amministrazione federale e dei tribunali federali nella trattazione dei casi finora riconducibili a tale disposizione. Tuttavia, considerato il numero esiguo di casi registrati in passato, l'impatto sulle risorse delle autorità interessate resterà marginale.

La modifica proposta non comporta alcuna ripercussione per i Cantoni e i Comuni.

## **6 Aspetti giuridici**

### **6.1 Costituzionalità**

La competenza legislativa della Confederazione nel campo del diritto penale poggia sull'articolo 123 capoverso 1 Cost<sup>73</sup>.

### **6.2 Forma dell'atto**

Il progetto sottoposto riguarda la revisione di una legge federale.

<sup>73</sup> CR Cst.-Grodecki, art. 123 N 10; CR Cst.-Lubishtani, art. 60 n. 11; BSK BV-Diggelmann/Altwicker, art. 60 n. 5.

---

**Bibliografia**

BSK BV-Autore	Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (a c. di), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basilea 2015
BSK Strafrecht II-Autore	Niggli Marcel Alexander/Wiprächtiger Hans (a c. di), Basler Kommentar, Strafrecht II, Art. 137-392 StGB, Jugendstrafgesetz, 4 <sup>a</sup> ed., Basilea 2019
CR CP II-Autore	Macaluso Alain/Moreillon Laurent/Queloz Nicolas (a c. di), Commentaire romand, Code pénal II, 2a ed., Basilea 2025
CR Cst.-Autore	Martenet Vincent/Dubey Jacques (a c. di), Commentaire romand, Constitution fédérale, Basilea 2021
Hauri	Hauri Kurt, Militärstrafgesetz, Kommentar, Berna 1983
PC CP	Dupuis Michel/Moreillon Laurent/Piguet Christophe/Berger Séverine/Mazou Miriam/Rodigari Virginie, Code pénal, Petit commentaire, 2 <sup>a</sup> ed., Basilea 2017
Popp	Popp Peter, Kommentar zum Militärstrafgesetz, San Gallo 1992
StGB-Praxiskommentar	Trechsel Stefan/Pieth Mark, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar, 4 <sup>a</sup> ed., Zurigo 2021



